

La (desitjable) gestió de les infraestructures de Catalunya en el futur

Germà Bel



Els peatges, i altres responsabilitats en les infraestructures de titularitat estatal, poden ser assumides íntegrament per la Generalitat. Segons Germà Bel, les economies madures (i l'espanyola s'hi aproxima) tendeixen a invertir menys en nova construcció i molt més en manteniment i organització. El punt clau en la capacitat de decidir, doncs, serà el control de la gestió. L'autor proposa un nou model per a Catalunya, d'acord amb fórmules ja aplicades a parts d'Europa i els EUA. La gestió de les xarxes de transport, incloent-hi els peatges de les autopistes troncales, seria del tot descentralitzada. No caldria alterar la titularitat de les infraestructures de l'estat.

1. Introducció

El debat sobre les infraestructures a Catalunya i a Espanya està sovint presidit per les propostes d'augment quantitatiu de la inversió i de creació de nova infraestructura. En el conjunt d'Espanya, des de la segona meitat dels anys noranta, les infraestructures han passat a ser vistes com elements articuladors de la vertebració territorial. Així doncs, més enllà (i moltes vegades independentment de) la seva funció de transport, articulen els territoris d'Espanya, i permeten dissenyar des de l'acció governamental la jerarquia de les relacions de mobilitat i comunicació preferides. Pel que fa a Catalunya, molts anys de retard en l'execució d'importants infraestructures han ajudat a que la discussió continuï centrada en consideracions relacionades amb la dotació d'infraestructures i amb la quantitat d'inversió.

Però l'economia espanyola és ja una economia madura, i les economies madures es caracteritzen per tenir ja unes dotacions molt importants d'inversió efectuada, i per rendiments marginals molt baixos d'una gran part de la nova inversió. Òbviament, això no vol dir que algunes inversions concretes no siguin susceptibles de generar gran rendibilitat econòmica i contribucions a la productivitat i el benestar; el que s'assenyala aquí és que a mesura que creix la dotació d'infraestructures acostuma a reduir-se la contribució marginal a la productivitat de la nova infraestructura. Per això, en moltes economies madures, la gestió de les infraestructures i la regulació del seu ús reben una atenció creixent.

Tanmateix aquestes qüestions són molt poc considerades a Catalunya i Espanya. En aquest article l'èmfasi es posa en les característiques desitjables per a la Catalunya del futur de la gestió de les infraestructures i de la regulació del seu ús. Vull subratllar, però, que el fet que unes certes característiques em semblin desitjables no diu res sobre les probabilitats reals que aquestes característiques es facin realitat en els propers anys. En aquest sentit, aquest text se

centra en el que hauria de ser, i no en fer pronòstics sobre allò que realment serà. En successives seccions es discuteix, per cada mitjà de transport, les qüestions relatives a la propietat dels actius físics que composen la infraestructura, la gestió de la infraestructura i, quan s'escau de serveis de transport proveïts per l'administració, i, finalment, la regulació dels diferents aspectes relatius als transports implicats per cada tipus d'infraestructura.

2. Infraestructures viàries: la necessitat d'un plantejament diferent (o potser no tant)

A grans trets, en l'actualitat les vies de caràcter intra-autonòmic són de competència regional o provincial, mentre que les de caràcter inter-autonòmic són competència de l'administració general de l'Estat. La xarxa viària de gran capacitat (autopistes lliures i autopistes de peatge) ja està estesa a la gran majoria de corredors viaris d'Espanya. Projectes que es troben en execució en l'actualitat com el de la ruta de la Plata, juntament amb el desdoblament de vies convencionals amb trànsit molt dens com la N-340 per la Mediterrània, faran que d'aquí a pocs anys hi hagi una dotació quasi completa de vies de gran capacitat. Potser haurà arribat el moment de repensar la forma en que es gestiona aquesta part de la xarxa viària.

El fet és que ja cada cop més les necessitats de la xarxa de gran capacitat són de manteniment i reposició, i així serà encara més en el futur. En aquesta situació, podria ser una bona idea que la Generalitat de Catalunya (i això podria ser generalitzable arreu) es faci càrrec de les competències de gestió de la part de la xarxa que discorre dins de Catalunya.

Això comportaria tant les responsabilitats de manteniment i reposició, com les decisions re-

latives al finançament d'aquestes tasques (amb el pressupost o amb el pagament de l'usuari –directe o mitjançant altres fórmules alternatives). Per un cantó, no hi ha motius per pensar que l'eficàcia dels governs regionals hagi de ser inferior a la del govern central en aquesta matèria; ans al contrari, hi ha motius per pensar que no és així. Per l'altre, això podria ajudar a racionalitzar el sistema que ha esdevingut cada cop més irracional de finançament de les autopistes a Espanya, atès que el peatge manté unes discrepàncies territorials importants. Així, cada regió podria decidir si té recurs al pagament dels usuaris (majoritàriament residents a la pròpia regió) o a les assignacions del pressupost per finançar el manteniment i reposició de les vies. Això si, el criteri escollit es podria aplicar amb caràcter general a totes les vies de gran capacitat que serveixen la regió.

Aquest és el sistema que existeix a Estats Units. La majoria d'autopistes estatals als EUA foren planejades i construïdes pel govern federal, com a part del Sistema Interestatal d'Autopistes, impulsat des de 1956. Més recentment, les competències sobre les autopistes interestatals van ser transferides als Estats, que es fan càrrec de la seva gestió i del finançament del seu manteniment i reposició. Cada Estat pren les decisions que li semblen més pertinents, i no és estrany, especialment a la Costa Est, que una mateixa autopista tingui peatge en un Estat, no en tingui en el següent, però torni a tenir-ne en el de més enllà. Al cap i a la fi, els residents a cada Estat decideixen si paguen peatges o paguen més impostos. És clar que en la mesura en que internalitzen els beneficis i costos de les seves decisions, les divergències entre Estats no provoquen controvèrsies com les que hi ha a Catalunya i a altres territoris del nostre entorn.

Als EUA la regulació dels elements relatius al trànsit rodar per les autopistes són de caràcter quasi exclusivament estatal. Tanmateix, podria ser convenient que en el cas d'Espanya les competències de regulació en matèria de seguretat vial siguin retingudes per l'administració general de l'Estat. En darrer terme, no seria massa funcional tenir moltes divergències en matèries com el límits de velocitat i altres regulacions de

seguretat, en uns territoris comparativament petits com són les comunitats autònomes. En qualsevol cas, em sembla aquesta una qüestió menys rellevant, des del punt de vista de l'atribució de competències segons nivell de govern, que la de la gestió de la pròpia infraestructura.

La gestió regional de les 'autopistes de llarga distància' no existeix només als EUA. També existeix ja a Espanya, ja que les províncies basques tenen la competència de la gestió de les carreteres que discorren dintre del seu territori. Per això, des de que la concessió de l'autopista de peatge Bilbao-Behovia va finalitzar al juny de 2003, els governs provincials de Biscaia i de Guipúscoa estan al càrrec de les seccions d'autopista dintre els seus respectius territoris.

EN MATÈRIA D'AUTOPISTES, UN PATRÓ EXPERIMENTAT AMB ÈXIT SERIA EL DELS EUA, ON LES AUTORITATS FEDERALS S'ENCARREGUEN DEL DISSENY I EXECUCIÓ DE LES VIES TRONCALS, PERÒ DESPRÉS CADA TERRITORI N'ASSUMEIX LA GESTIÓ

Cadascun d'aquests governs ha creat un ens públic relacionat amb les respectives infraestructures (Interbiak i Bidegi). Al seu torn, aquests ens públics van convocar concursos per mantenir i operar les seves seccions d'autopista. Autopistas de Bizkaia (el principal accionista és l'empresa privada Europistas) aconseguí la concessió de la secció Bilbao-Ermua, i Bidelan va obtenir la secció Ermua-Behovia. Tots dos governs provincials han decidit mantenir els peatges directes, i és de destacar que els ingressos nets que obtenen dels peatges beneficien sobretot als seus residents, que són els usuaris més habituals de les vies, i per tan els principals pagadors dels peatges.

Un sistema d'aquest tipus pot ser perfectament compatible amb objectius de solidaritat interterritorial dels governs per finançar obra nova, mitjançant mecanismes ja existents com el Fons de Cooperació Interterritorial –FCI. Al

cap i a la fi, la Comunitat de Canàries (com la de Balears) ja té la competència exclusiva de les carreteres, i en el cas de Canàries utilitza fons procedents del FCI per finançar part de les seves actuacions.

3. Ferrocarrils: entre la xarxa i el serveis; entre la proximitat i la llunyania

Els ferrocarrils tenen unes característiques ben diferents a les carreteres. La xarxa ferroviària no es caracteritza per l'accés lliure, sinó que aquest ha estat tradicionalment monopolitzat per companyies estatals –privades en el seu origen–, amb excepcions puntuals com els Ferrocarrils de la Generalitat o els Ferrocarrils de Via Estreta –FEVE. En l'actualitat, la incipient liberalització del transport de mercaderies per ferrocarril està sotmesa necessàriament a una regulació molt estricta, ja que la rigidesa en la concessió de drets d'ús és gran, i les necessitats de coordinació del servei són molt intenses, pel que la gestió integrada de la xarxa ferroviària és una situació raonable.

Aquesta perspectiva s'aplica de forma directa als trajectes de llarga distància de passatgers, així com als de mercaderies. Diferent és, però, el cas dels serveis ferroviaris de rodalies –i també els de caràcter regional. La seva principal funció és ordenar la mobilitat metropolitana, així com l'accessibilitat de les perifèries als centres regionals. La seva gestió té elements innegables de política territorial que transcendeixen els del transport de viatgers de llarga distància i de mercaderies, on dominen (o haurien de dominar) totalment els elements de transport i mobilitat. Per això té sentit la gestió a nivell territorial dels serveis ferroviaris de rodalies i regionals (així com d'aquella part de la infraestructura que no sigui usada també per serveis de passatgers de llarga distància o de mercaderies).

La noció de gestió territorial dels serveis de rodalies i regionals és bastant comú al món desenvolupat, i es dona fins i tot a països com França. Sembla segur que a Catalunya s'avançarà en aquesta direcció de cara al futur, si més no pel que fa als serveis de rodalies. En aquest sentit, les qüestions pendents no són tan relacionades amb la procedència de la transferència de la gestió (per altra part prevista explícitament a l'Estatut), sinó a l'acompanyament financer de la transferència. Qüestió, per cert, de gran importància ateses les necessitats d'inversió nova en entorns com l'àrea metropolitana de Barcelona. En qualsevol cas, no hauria d'estar massa lluny el moment en que s'arribi als acords pertinents, i es faci efectiva la transferència de la gestió d'aquests serveis.

4. Aeroports (i ports, per extensió d'analogia)

Com s'ha explicat a altres llocs¹, els aeroports comercials espanyols són gestionats per un ens centralitzat, AENA. Això implica que el conjunt d'aeroports és considerat com una única infraestructura. Espanya és l'únic país de la UE o anglosaxó d'una certa dimensió i població on els aeroports estan sotmesos a gestió integrada, i la gestió i la propietat pertanyen exclusivament al govern central. La manca d'una política d'oferta pròpia (d'inversions, de tarifes i comercial) pot haver estat un dels principals factors que expliquen que, en paral·lel al gran augment de la quantitat de trànsit aeri a l'aeroport de Barcelona, la seva situació en el mapa d'aeroports globals sigui deficient (tot i que cal constatar una certa millora en els darrers dos anys, notable si considerem el punt de partida tan baix).

A l'hora de discutir cap on hauriem d'anar en matèria de gestió dels aeroports (i això és molt aplicable al ports, per les característiques

1 Veure, per exemple, Germà Bel i Xavier Fageda, *Aeroports i Poder*. Barcelona: Edicions 62, 2007.

fonamentalment anàlogues d'ambdós tipus d'instal·lacions) és necessari separar la gestió de la navegació aèria (o del control marítim, en el seu cas), que hauria de seguir tenint l'administració central com a nivell de referència (pot ser la de la Unió Europea, en algun moment del futur), i la gestió dels aeroports (i ports).

La titularitat dels aeroports podria continuar sense massa problemes en l'àmbit de l'administració general de l'Estat, en un marc en que els contractes o concessions de gestió siguin suficientment llargs en el temps perquè el manteniment de la titularitat estatal no provo-

mixtes (publiques-privades) o públiques (en funció de la voluntat dels consorcis i de la disponibilitat d'empreses privades respecte a cada aeroport). Tot i que els marcs legislatius, institucional i regulatori haurien de ser els mateixos per cada aeroport, les característiques específiques de les empreses gestores no necessiten ser idèntiques en tots i cadascun dels casos. Fóra aconsellable establir un grau ampli de discrecionalitat, en aquest sentit, a favor dels consorcis responsables de la gestió.

L'empresa gestora de l'aeroport hauria de tenir assignades les següents funcions:

EN RELACIÓ AMB ELS TRENS, EN LA LLARGA DISTÀNCIA POTSER SERIA RECOMANABLE UN MAJOR PES DE LES AUTORITATS CENTRALS PEL QUE FA A LA REGULACIÓ (TARIFES, FREQUÈNCIES, ESTÀNDARDS)

qui distorsions sobre l'autonomia de la gestió. Les decisions sobre la forma d'abordar la gestió de cadascun dels aeroports haurien de traslladar-se a consorcis compostats pels diferents nivells de govern, i als que s'hi podria incorporar organismes privats sense ànim de lucre. En principi, fóra desitjable que les administracions locals tinguin una presència preeminent en aquests consorcis, tot i que la realitat de Catalunya (i d'Espanya) aconsella considerar també les administracions regionals. No tindria massa sentit tècnic ni funcional que l'administració general de l'Estat tingui una presència en aquests òrgans. Hi hauria altres elements que preservarien la capacitat d'actuació i supervisió del nivell central de govern: control de la navegació aèria, manteniment de la titularitat de les instal·lacions, exercici de les potestats reguladores que es considerin oportunes, i gestió dels eventuais fons de subsidi pels aeroports designats per rebre'n, entre altres.

Els consorcis responsables de la gestió en cada aeroport podrien establir contractes de gestió amb empreses gestores que podrien ser

- Fixar les tarifes: aquesta capacitat podria ser limitada per la regulació de tarifes exercida a nivell central. És bo tenir en compte, però, que l'experiència internacional recent indica que la regulació de tarifes no necessita ser massa restrictiva, fins i tot en els casos en que les empreses gestores acostumen a ser totalment privades (i. e. Austràlia i Regne Unit). Per un cantó, la interacció entre representants dels interessos locals/regionals i empreses gestores i, per l'altre, la possibilitat d'establir restriccions en cas que es produïxin pràctiques de tarificació monopolística, permeten moderar la regulació preventiva.
- Decisions sobre inversió: aquestes haurien de quedar totalment a mans de les empreses gestores dels aeroports. En termes dinàmics, s'hauria de tenir en compte que quan s'apropi el final del contracte de gestió o de la concessió les inversions s'haurien d'acordar amb l'administració responsable de la renovació de la concessió o contracte, per evitar ineficiències. En darrer lloc, en la mesura que hi hagi aeroports designats per rebre subvencions que permetin la seva operació (assimilats a lo que serien Obligacions de Servei Públic –OSP), les inversions en aquests aeroports haurien de ser acordades entre les seves empreses gestores i els responsables de l'administració dels fons de subvenció.
- Decisions en matèria de drets d'aterratge i enlairament (*slots*): aquestes decisions estan molt subjectes a regulació de la Unió Europea, tot i que en alguns casos poden donar-

se certs espais de discrecionalitat. Aquests haurien de quedar en mans de les empreses gestores.

- Política comercial: les activitats de promoció dels serveis oferts per l'aeroport. En particular, les relacions amb les companyes aèries a nivell d'aeroport. Diferents companyes adopten diferents objectius para cada aeroport. Tradicionalment, la política comercial dels aeroports espanyols sembla haver estat delegada a la companyia Iberia. És necessari que cada aeroport pugui tenir una política comercial, i que aquesta política comercial respongui als objectius del propi aeroport. Aquest és un punt bàsic i ineludible de la gestió dels aeroports en el futur.

Com s'ha esmentat de passada més amunt, la potestat reguladora hauria de romandre en l'àmbit de l'administració general de l'estat, i hauria de ser exercida preferentment per una agència reguladora de caràcter independent. Aquesta mateixa agència podria ser la responsable de la gestió dels fons requerits per finançar les obligacions de servei públic (OSP) instituïdes respecte a aquells aeroports que siguin designats per complir aquesta funció de OSP, quan la seva operació no resulti autosuficient des del punt de vista financer.

Pel que fa a la disposició de fons per finançar els dèficits en els aeroports designats OSP, seria preferible que aquests tinguin origen pressupostari. Tanmateix, podria ser més viable i operatiu que, com succeeix a Canadà, s'estableixi un fons nodrit amb aportacions dels aeroports que tenen rendibilitat financera².

2 En qualsevol cas, no cal sobredimensionar els requeriments financers del subsidi als aeroports designats OSP: les dades d'AENA per 2004 suggereixen que la suma de dèficits d'explotació de tots els aeroports amb dèficit d'explotació no superava els 30 milions d'euros. És probable que aquesta xifra s'hagi reduït atès el creixement del trànsit des de 2004. A més, és molt probable que la individualització de la gestió tingui com a conseqüència, com ja va passar a Austràlia, de millorar l'eficiència en els aeroports de menor trànsit, la qual cosa rebaixaria la dimensió dels subsidis requerits.

5. A tall de resum

En aquest text s'han discutit una sèrie d'orientacions desitjables pel futur de la gestió de les infraestructures a Catalunya. La discussió s'ha centrat en les carreteres, amb especial èmfasi en les autopistes de caràcter interautonòmic. També en els ferrocarrils, distingint entre tipus de servei per un cantó, i entre infraestructura i servei mòbil per un altre.

Finalment, s'ha considerat el cas dels aeroports, que és extensible als ports, atès que ambdós tipus d'instal·lacions comparteixen moltes característiques funcionals. Val a dir que hi ha elements importants de coordinació intermodal entre els ports i les infraestructures de trans-

PEL QUE FA AL TRANSPORT AERI, CALDRIA SEPARAR LA NAVEGACIÓ AÈRIA (MANTENINT-LA A NIVELL EUROPEU I ESPANYOL) I LA DIRECCIÓ DELS AEROPORTS, QUE POT SER DEL TOT DESCENTRALITZADA

port terrestre (i especialment les ferroviàries), que són de gran rellevància, però que escapen a l'objectiu central del treball.

Considero convenient reiterar una nota important, que afecta a totes i cadascuna de les infraestructures: la necessitat de distingir entre titularitat, gestió pròpiament dita, i regulació. Tenir en compte aquestes distincions pot fer més viable que allò que és desitjable, és a dir les orientacions proposades en aquest article, esdevingui real.

GERMÀ BEL és doctor en economia i catedràtic d'economia aplicada a la UB